JUN112024_03B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：31110614 日期：2024年6月11日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名语言教育工作者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未依据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足 Dhanasar 框架，并将驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。本办公室同意审理主任的结论，即申请人拟议事业——旨在美国提供语言教育——具有实质价值。然而，记录未能证明该事业达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

申请人打算继续在美国工作，担任中学教师，专注于公立学校的语言教育。在其第一份职业计划和陈述中，她表示计划“为中学创建葡萄牙语课程，并教授葡萄牙语，既作为外语也作为传承语言”，并指出“她所教授的葡萄牙语课程非常受欢迎，她希望……继续……将课程从初级建设到高级水平。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新的、深入的专业计划，详细阐述了其计划“为通过英语、葡萄牙语和西班牙语作为世界语言学习学术内容的学生提供高质量的语言教育”。在这份更新的专业计划中，她还提供了其学术和专业背景的详细摘要。她主张，通过担任语言教育工作者，她将“在使学生发展能力并实现其智力和社会成长潜力方面发挥关键作用”，并“通过建立多语言辅导项目……为该国教育路径的演变做出贡献……[并]加入教师队伍……[以]促进语言多样性，并为所有年龄和背景的个人促进语言学习。”申请人的专业计划还详细阐述了美国对合格教师的需求和短缺，以及由于全球化加剧语言教育的重要性。为支持其事业，记录还包含若干行业文章和报告，讨论美国

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

教育系统的现状、语言技能在就业机会中的重要性，以及葡萄牙语的普及和重要性。申请人还提供了文章，详述双语教育的认知和教育益处，以及双语教育在支持非英语学生方面的重要性。此外，申请人提交了多封推荐信。[2]

在审查完整记录后，审理主任否决了申请，认定申请人未能确立所请求的国家利益豁免的资格，因为她未满足 Dhanasar 三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但未证明其事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。具体而言，审理主任认定证据未能证明申请人的工作将对教育领域产生与国家重要性相称的更广泛影响。此外，审理主任认定证据未能证明其事业将产生 Dhanasar 中讨论的实质性经济利益。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人拟议事业将具有国家重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

在上诉中，申请人提交了新证据，她主张这些证据确立了其“ 在课程和项目开发领域的工作 ”，并表明该事业将产生“ 可在直接课堂之外衡量的影响 ”。这些证据包括申请人修订后的简历（CV）副本、申请人新的个人陈述、四封额外推荐信，以及出版物《在学校口译口语语言》的摘录，讨论要求公立学校为非英语学生提供语言访问的联邦法律以及双语教育的益处。在其修订后的个人陈述中，申请人重申了其学术和专业背景，并再次主张其事业的国家重要性，称她“ 积极与教育同行合作并创建课程，包括确保包容性的课程调整。 ”此外，她主张“ 目标[]是通过开发与国家语言框架、最新教育研究和动态方法相一致的创新课程来增强语言学习体验，从而在学术上提升和激励学生。 ”

在其上诉书面论证意见中，申请人最倚重的是 Dr. S-D- 的推荐信，Dr. S-D- 是 6-12 人文和世界语言主任，该信详细描述了申请人在“ 开发世界语言葡萄牙语的开创性课程 ”方面的工作。她

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每项证据，但已审查并考虑了每一项。

解释说，申请人纳入了若干从最新教育研究中采用的课堂管理策略。基于她与申请人密切合作开发该课程的经验，S-D-博士断言，她“坚信[申请人]在开发世界语言葡萄牙语课程方面的工作具有国家利益。”然而值得注意的是，申请人的简历表明她开始在_____受雇，时间恰为审理主任驳回基础申请的同一月，即申请提交后十个月。因此，她不能依赖其为_____开发课程来确立其国家利益豁免的资格，因为申请人必须在提交申请时即确立对所寻求利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Comm'r 1971）。此外，除了赞扬申请人开发该课程外，S-D-博士并未详细说明这如何会对该领域产生更广泛的影响，超出对其学生或其学区内学生的预期影响。

同样，在其个人陈述中，申请人未回应审理主任关于其工作影响有限的结论，而是主张其工作“通过巩固我们未来劳动力的教育基础并使学生为在相互关联的世界中取得成功做好准备，直接促进了国家利益。”然而，记录并不支持这些主张。例如，申请人未证明其课程开发会导致对其他学区课程开发的影响，或以其他方式导致语言教育领域的影响。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15（D.D.C. 1990）（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。正如Dhanasar中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，申请人也未证明其事业会在语言教育领域产生更广泛的影响。Dhanasar，第893页。

此外，记录中的推荐信不能确立申请人拟议事业的国家重要性，因为它们仅限于讨论其作为教师的过往成就以及她已对工作场所和学生产生的影响。这些信件未讨论其拟议事业的直接影响。虽然我们承认申请人对其雇主而言是一位有价值的教师，并对其学生的生活产生了有意义的影响，但其过往成就和前同事的赞扬涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上。”同上，第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人在上诉中主张，其“对教育课程的结构性改进将通过提高美国劳动力的知识技能、增强社会福利和理解、以及增强文化丰富和理解，产生广泛的、代际的影响。”然而，这些主张同样没有记录支持。申请人未证明她为其潜在雇主引入课程将如何对美国教育领域或美国劳动力产生更广泛的影响。她也没有证明其事业对其指导下的学生之外具有影响。虽然我们认识到记录中包含若干行业报告和研究文章，确立了联邦对双语教育的兴趣，即确保非英语学生平等接受教育的联邦要求，

这些文章和行业报告确立的是申请人事业的实质价值，而非其国家重要性。在Dhanasar中，我们解释说，问题不在于个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业。”同上，第889页。所提供的文章不包含足够的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以证明申请人作为语言教育者的具体拟议工作将在其领域产生更广泛的影响或对美国社会福利的增强达到国家重要性的水平。

申请人也未证明其拟议工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们国家提供实质性的积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未表明申请人教学活动所产生的对区域或国家经济的利益会达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。

基于所讨论的所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对结果所不必决定的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人 otherwise 不合格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。